

УДК 342.951

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ СООТНОШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЯДЕРНОГО НАДЗОРОВ

О.В. ГУРИНА*(Белорусский государственный университет)*

Проведен правовой анализ видов административного энергетического надзора. Поскольку подразумевается, что ядерная энергетика охватывается сферой энергетики, рассматривается возможность определения административного ядерного надзора (наряду с административным электроэнергетическим надзором и административным газовым надзором) как разновидности административного энергетического надзора. В целях проверки достоверности выдвинутой гипотезы осуществляется сравнительно-правовой анализ данных категорий. При этом выделяются следующие критерии оценки: во-первых, сопоставляются сферы общественных отношений, по поводу которых реализуется надзорная деятельность; во-вторых, исследуются элементы правоотношений по осуществлению административного надзора. В результате проведенного исследования автором установлены: разнородность границ ядерной энергетики и энергетики в целом; наличие дополнительных видов безопасности требования, по соблюдению которых проверяются органами административного ядерного надзора; подчиненность соответствующих надзорных органов различным республиканским органам государственного управления. Делается вывод о том, что административный ядерный надзор не является разновидностью административного энергетического надзора.

В последнее время в Республике Беларусь много внимания уделяется совершенствованию института контрольно-надзорной деятельности как одного из важнейших факторов создания благоприятных условий для предпринимательской деятельности и устойчивого социально-экономического развития страны. Одним из приоритетных направлений здесь является анализ функций контролирующих (надзорных) органов в целях исключения дублирования их полномочий, а также сокращения количества государственных органов, уполномоченных проводить проверки.

На основании изложенного представляется актуальным проведение сравнительно-правового исследования административного энергетического надзора и административного ядерного надзора в целях установления их соотношения и рассмотрения потенциальной возможности оптимизации деятельности органов, их осуществляющих.

В правовой науке единая концепция понимания рассматриваемых видов административного надзора не сформировалась. Отдельные аспекты административного энергетического надзора затрагивались в работах российских ученых А.П. Шафранова и А.В. Мартынова. Механизм правового регулирования обеспечения ядерной и радиационной безопасности стал предметом изучения Я.О. Матиевича.

Административный надзор не существует сам по себе, а является производным от первичных отношений, по поводу которых реализуется надзорная деятельность. В связи с этим для уяснения соотношения административного энергетического надзора и административного ядерного надзора обратимся к изучению сфер правоотношений, являющихся объектом воздействия последних.

Понятие «энергетика» этимологически подразумевает более широкую сферу общественных отношений, которой охватывается, в т.ч. и ядерная энергетика. Следует отметить, что функции в области развития ядерной энергетике отнесены к компетенции Министерства энергетики Республики Беларусь и реализуются в деятельности Департамента по ядерной энергетике Министерства энергетики Республики Беларусь.

В литературе термин «ядерная энергетика» раскрывается через непосредственную связь с отраслью энергетики. Так, в Современном энциклопедическом словаре С. Ожегова ядерная энергетика (атомная энергетика) определяется как «отрасль энергетики, использующая ядерную энергию для электрификации и теплофикации; область науки и техники, разрабатывающая методы и средства преобразования ядерной энергии в электрическую и тепловую. Основа ядерной энергетики – атомные электростанции» [1].

В Физической энциклопедии под ядерной энергетикой понимается «отрасль энергетики, в которой источником получаемой полезной энергии (электрической, тепловой) является ядерная энергия, преобразуемая в полезную на атомных энергетических установках: атомных электростанциях (АЭС), атомных теплоэлектроцентралях (АТЭЦ) и атомных станциях теплоснабжения (АСТ) (термин «атомный» используется условно в силу сложившейся практики). В случае реализации управляемого термоядерного синтеза для получения полезной энергии к Я. э. могут быть отнесены также термоядерные электростанции (ТЯЭС)» [2].

В то же время, О.А. Супатаева в своем исследовании приводит следующее определение: «Атомная энергетика – это область современной техники, основанная на преобразовании внутриядерной энергии в

другие виды энергии (электрическую, тепловую, механическую) и использовании этих преобразованных видов энергии в народном хозяйстве» [3, с. 12].

Правовой анализ приведенных дефиниций позволяет выделить следующий определяющий момент. Ядерная энергетика является поставщиком ресурсного материала для энергетики, преобразуемого в полезную энергию (в рассматриваемом случае – в электрическую и тепловую энергию). При этом следует отметить, что ядерная энергия не является конечным потребительским продуктом и используется как сырье в разнообразных сферах жизнедеятельности, например, во флоте, космосе. Ее потенциал может быть использован не только в мирных, но и в оборонных целях. Кроме того, «радиоактивные вещества и другие источники ионизирующего излучения находят применение в различных отраслях народного хозяйства – в сельском хозяйстве, строительстве, геологии, медицине, научных исследованиях и т.д.» [3, с. 12].

Таким образом, представляется, что хотя ядерная энергетика структурно отнесена к такой комплексной отрасли экономики, как энергетика, сущностно она выходит за пределы последней и взаимодействует с ней преимущественно в части *ресурсообеспечения*. При этом значительная часть ядерной энергетики охватывается топливно-энергетическим комплексом как ресурсным потенциалом страны. На основании этого можно сделать вывод, что и сфера воздействия административного ядерного надзора выходит за пределы административного энергетического надзора в силу того, что административный надзор является производной категорией от первичных правоотношений, на которые он воздействует.

В целях всестороннего уяснения соотношения административного энергетического надзора и административного ядерного надзора выявим специфику последнего. Представляется, что постижение сущности рассматриваемой правовой категории возможно через правовой анализ возникающих правоотношений. При этом вектор нашего исследования будет обусловлен двумя аспектами: первый – данные правоотношения являются разновидностью административно-надзорных правоотношений; второй – специфика административно-надзорных правоотношений обуславливается предметом административного надзора. Рассмотрим названные аспекты более подробно.

В соответствии с действующим белорусским законодательством в Республике Беларусь организовано осуществление государственного надзора в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Прежде всего, обозначим, что при исследовании данного вида административного надзора необходимо учитывать наличие двух видов безопасности:

- радиационной;
- ядерной и радиационной [4].

В литературе отмечают, что «поскольку именно возможные радиационные последствия от потенциальной ядерной аварии служат главным фактором при рассмотрении критериев ядерной угрозы», т.е. «сама ядерная опасность характеризуется возможными радиационными последствиями», «термин «ядерная безопасность» употребляется в сочетании с термином «радиационная безопасность» [4].

Таким образом, в ракурсе исследования административного ядерного надзора научный интерес представляет второй вид безопасности. В то же время, государственным надзором в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности охватываются оба вида.

Учитывая вышеизложенное, перейдем к формально-логическому анализу действующего белорусского законодательства, при этом абстрагируясь от аспекта, характеризующего рассматриваемый вид административного надзора в обеспечении первого вида безопасности (сугубо радиационной). Итак, исследование норм Положения о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 2056 [5] (далее – Положение о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Республики Беларусь) позволяет определить *предмет административного ядерного надзора* как совокупность нормативных правовых актов, в т.ч. технических нормативных правовых актов, в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности объектов использования атомной энергии и в области обеспечения их физической защиты.

Основываясь на обозначенном понимании предмета административного надзора, раскроем содержание объектов соответствующего правоотношения. Так, *непосредственный объект* правоотношения можно определить как выполнение нормативных правовых актов, в т.ч. технических нормативных правовых актов, в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности объектов использования атомной энергии и в области обеспечения их физической защиты. *Опосредованные объекты* рассматриваемого правоотношения будут коррелировать с объектами использования атомной энергии, под которыми понимаются ядерная установка, пункт хранения, ядерные материалы, отработавшие ядерные материалы, эксплуатационные радиоактивные отходы (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 30 июля 2008 г. № 426-З «Об использовании атомной энергии» [6] (далее – Закон Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии»)).

Проведем последовательное сопоставление элементов правоотношения по осуществлению административного ядерного надзора и правоотношений по осуществлению административного энергетиче-

ского надзора. При этом, исходя из содержания сферы энергетики Республики Беларусь, под административным энергетическим надзором мы подразумеваем административный электроэнергетический надзор и административный газовый надзор.

Изучение норм позитивного права Республики Беларусь, а также сравнительно-правовое изучение соответствующей сферы законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан дало богатый материал для формализации понятий. Так, *административный электроэнергетический надзор* представляет собой деятельность, осуществляемую органами государственного энергетического надзора в отношении субъектов электроэнергетики по установлению соответствия их деятельности требованиям нормативных правовых актов, в т.ч. технических нормативных правовых актов, в области обеспечения безопасности и эксплуатационной надежности в сфере электроэнергетики и направленную на предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, а также привлечение виновных лиц к ответственности, в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, надежного функционирования энергетических объектов.

Общее представление об административном газовом надзоре можно сформулировать следующим образом: *административный газовый надзор* – это деятельность, осуществляемая органами государственного газового надзора в отношении газоснабжающих, газотранспортных организаций и потребителей газа по установлению соответствия их деятельности требованиям нормативных правовых актов, в т.ч. технических нормативных правовых актов, в области обеспечения безопасности и надежности газоснабжения, газотранспортировки и газопотребления и направленная на предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, а также привлечение виновных лиц к ответственности, в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья людей, надежного функционирования газоиспользующих установок, газотранспортного и газоснабжающего оборудования.

Таким образом, исследование административного электроэнергетического надзора и административного газового надзора дает основание утверждать, что непосредственным объектом правоотношения по их осуществлению является соблюдение требований безопасности и надежности в соответствующих сферах. При этом, говоря о требованиях безопасности и надежности, подразумевается техническая безопасность и эксплуатационная надежность.

При изучении административного ядерного надзора были обнаружены иные характеристики безопасности, определяющие непосредственный объект соответствующего правоотношения. В частности, речь идет о ядерной и радиационной безопасности, а также о безопасности, обеспечиваемой посредством физической защиты.

В целях уяснения названных характеристик обратимся к их нормативному определению. В соответствии с ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» *ядерная безопасность* – состояние защищенности граждан и окружающей среды от вредного воздействия ионизирующего излучения ядерной установки и (или) пункта хранения, обеспеченное достижением надлежащих условий их эксплуатации, а также надлежащим обращением с ядерными материалами, отработавшими ядерными материалами и (или) эксплуатационными радиоактивными отходами.

Радиационная безопасность населения – состояние защищенности настоящего и будущих поколений людей от вредного воздействия ионизирующего излучения (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 05 января 1998 г. № 122-З «О радиационной безопасности населения») [7].

«Радиационная безопасность направлена на защиту субъекта – человека, а ядерная безопасность направлена на объект – защиту ядерной установки (ее надлежащую работу)» [4]. Однако и в первом, и во втором случае ключевым моментом является защита от вредного воздействия ионизирующего излучения.

Примечательно, что в науке ядерная энергетика не ограничивается данными видами безопасности. Так, авторы книги «Мир атомной энергии» в названной сфере выделяют требования технической, ядерной, радиационной и экологической безопасности [8, с. 69].

«Под технической безопасностью ядерной установки понимают достигаемые техническими средствами и организационными мерами ее свойства, определяемые прочностью и герметичностью оборудования, сосудов и трубопроводов, надежностью систем локализации радиоактивности, качеством систем контроля, управления и диагностики состояния, необходимые для того, чтобы при эксплуатации предупреждать возникновение и предотвращать развитие опасных состояний и отказов элементов систем, грозящих нарушением пределов и условий безопасной эксплуатации установки, а также контролировать и поддерживать работоспособность барьеров безопасности» [8, с. 69].

Более того, до 1984 г. рассматриваемые виды безопасности обеспечивались различными органами государственного управления. Так, основные функции государственного надзора за ядерной безопасностью были возложены на Государственную инспекцию по ядерной безопасности СССР Государственного комитета по использованию атомной энергии СССР. «Контроль и надзор за технической безопасностью на объектах атомной энергетики являлся компетенцией Государственного комитета СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору» [3, с. 48].

Тенденция дифференциации видов безопасности на АЭС прослеживается и в правовом исследовании О.А. Супатаевой. Так, автор со ссылкой на документы МАГАТЭ формулирует цели каждого из видов безопасности: «Первая – общая по своему характеру цель ядерной безопасности – защитить отдельных лиц, общество и окружающую среду от радиологической опасности путем создания и поддержания на АЭС эффективных защитных мер. Две другие являются дополнительными целями, они связаны соответственно с радиационной защитой и техническими аспектами безопасности. Цель радиационной защиты – обеспечить, чтобы дозы облучения на станции и в результате любого выброса радиоактивных материалов со станции находились на разумно достижимом низком уровне (ниже установленных пределов), и обеспечить уменьшение дозы облучения в результате аварий. Техническая цель безопасности заключается в предотвращении с высокой степенью достоверности аварий, а в случае наступления аварии – в ликвидации или минимизации радиологических последствий. Все три цели взаимосвязаны и рассматриваются как единое целое» [3, с. 15].

В соответствии с ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об использовании атомной энергии» *физическая защита* – комплекс технических, организационных и иных мер, направленных на сохранность объектов использования атомной энергии и предотвращение несанкционированного доступа к ним.

Таким образом, сопоставление непосредственных объектов рассматриваемых правоотношений позволяет зримо обнаружить их разнородность. Так, осуществление административного электроэнергетического надзора и административного газового надзора ориентировано не только на обеспечение технической безопасности, но и на обеспечение эксплуатационной надежности, что связано с широким использованием соответствующих конечных потребительских продуктов. Атомная энергия не является конечным потребительским продуктом, а ее использование предопределяет, во-первых, повышенную опасность, а, во-вторых, дополнительные риски. В связи с чем, на первый план выходит обеспечение ядерной и радиационной безопасности, а также обеспечение физической защиты объектов использования атомной энергии. *Важно подчеркнуть, что последние непосредственно не связаны с полезной энергией, а являются следствием использования специфического сырья.* В свою очередь, как справедливо указывала О.А. Супатаева, обеспечение ядерной и радиационной безопасности неразрывно связано с обеспечением технической безопасности. При этом обратим внимание, что техническая безопасность, обеспечение которой является одним из приоритетов административного электроэнергетического надзора и административного газового надзора, при осуществлении административного ядерного надзора составляет лишь один из его аспектов.

Субъектный состав правоотношения по осуществлению административного ядерного надзора представлен уполномоченным государственным органом – Департаментом по ядерной и радиационной безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь – и поднадзорными субъектами.

Исходя из анализа п. 2.1 Положения о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Республики Беларусь, к поднадзорным субъектам следует отнести пользователей источников ионизирующего излучения, специализированные организации, осуществляющие деятельность в сфере обращения с источниками ионизирующего излучения, радиоактивными отходами, деятельность по использованию атомной энергии, в т.ч. республиканские органы государственного управления и иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, облисполкомам и Минскому горисполкому, имеющие в своем подчинении (составе) такие организации.

Следует отметить, что в отнесении властного субъекта к структуре Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, а не к структуре Министерства энергетики Республики Беларусь усматривается еще одна специфическая особенность данного вида административного надзора.

Опираясь на понимание содержания правоотношений по осуществлению различных видов административного надзора как совокупности унифицированных, тождественных полномочий надзорных органов, его изучение может быть оставлено за рамками данного исследования.

На основании изложенного путем обобщения полученных теоретических знаний и аспектов правового регулирования можно сделать заключение, что *административный ядерный надзор не является разнородностью административного энергетического надзора.* Аргументированность данной позиции подтверждается следующими доводами:

Во-первых, сущностно ядерная энергетика выходит за пределы такой комплексной отрасли экономики, как энергетика, что влечет несовпадение границ соответствующих видов административного надзора.

Во-вторых, административный ядерный надзор дополнительно ориентирован на обеспечение таких видов безопасности, которые не актуальны при осуществлении административного энергетического надзора;

В-третьих, специфика непосредственного объекта по осуществлению административного ядерного надзора обуславливает подчинение соответствующего надзорного органа не Министерству энергетики

Республики Беларусь, а Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь как органу предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны.

Кроме того, дополнительным доводом в обоснование указанной позиции является тот факт, что в силу специфики контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности при осуществлении деятельности по использованию атомной энергии исключено из-под сферы действия Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» № 510 [9] (п. 21 данного Указа).

ЛИТЕРАТУРА

1. Ядерная энергетика // Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : http://encyclopediadic.slovaronline.com/Я/ЯД/74521-YADERNAYA_ENERGETIKA. – Дата доступа : 12.01.2014.
2. Ядерная энергетика // Физическая энциклопедия [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : http://slovar.coolreferat.com/словарь/словарь=физическая_энциклопедия_слово=Ядерная_энергетика. – Дата доступа : 12.01.2014.
3. Супатаева, О.А. Атомная энергетика: проблемы регулирования обеспечения безопасности / О.А. Супатаева // Государственный надзор за обеспечением безопасности атомной энергетике (правовые проблемы) / А.И. Иойрыш [и др.]. – М., 1991. – Гл. 1. – 238 с.
4. Матиевич, Я.О. Правовое регулирование обеспечения ядерной и радиационной безопасности / Я.О. Матиевич // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
5. О некоторых вопросах осуществления государственного надзора в области промышленной безопасности, безопасности перевозки опасных грузов, обеспечения ядерной и радиационной безопасности : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 дек. 2008 г., № 2056 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 07.04.2014 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
6. Об использовании атомной энергии : Закон Респ. Беларусь, 30 июля 2008 г., № 426-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.12.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
7. О радиационной безопасности населения : Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 1998 г., № 122-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2014 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
8. Барбашев, С.В. Мир атомной энергии / С.В. Барбашев, Р.Г. Зибницкий, С.А. Шимчев; под ред. С.В. Барбашева. – Запорожье : Дикое поле, 2007. – 112 с.
9. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

Поступила 15.09.2014

ABOUT CERTAIN LEGAL ASPECTS OF THE RATIO OF ADMINISTRATIVE POWER AND ADMINISTRATIVE NUCLEAR REGULATORY

O. GURINA

Legal analysis of types of administrative power regulatory is carried out in the article. nuclear energy is covered by energy sphere, that's why we can consider the possibility of determination of administrative nuclear supervision (together with the administrative supervision of electric energy and gas administrative supervision) as kinds of administrative supervision of energy. For the purpose of verification of reliability of this hypothesis it is necessary to carry out a comparative legal analysis of the data categories. In this case, we can identify the following criteria for evaluating. Firstly, we match spheres of social relations, which are implemented on the supervisory activities. Secondly, we can investigate the elements of the implementation of the legal administrative supervision. as a result of the research the author established : diversity of the boundaries of nuclear power and energy in general; the presence of additional types of security requirements, which are checked for compliance with the administrative organs of the Nuclear Supervision; subordination of the relevant supervisory organs of the various republican governments. eventually the author makes the conclusion, that administrative supervision of nuclear is not a form of administrative power supervision.